

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1570717> since 2016-06-22T16:42:39Z

Publisher:

Editoriale Scientifica

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo

FRANCESCO COSTAMAGNA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Struttura e cronologia del Semestre europeo. – 3. L'interazione tra *soft law* e *hard law* all'interno del Semestre europeo. – 4. Il Semestre in azione: la prevalenza degli obiettivi di natura economica. – 5. Verso una maggiore attenzione nei confronti degli obiettivi sociali? – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il Semestre europeo mira al consolidamento e al completamento dell'Unione economica e monetaria, rafforzando il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il Semestre europeo è un ciclo annuale che combina una serie di processi di coordinamento e sorveglianza socio-economica, creato con l'obiettivo di migliorare la coerenza tra strumenti che differiscono sia per ciò che riguarda la base giuridica, sia, di conseguenza, per l'incisività dei meccanismi sanzionatori. La combinazione di meccanismi diversi conferisce alle istituzioni europee un'accresciuta capacità di intervenire nell'adozione di scelte che riguardano tutti gli ambiti delle politiche economiche e sociali degli Stati membri.

L'articolo analizza le principali caratteristiche del Semestre, al fine di determinarne l'incidenza sull'autonomia decisionale degli Stati membri soprattutto in riferimento ad alcuni ambiti che i Trattati riservano alla competenza esclusiva di questi ultimi.

Il contributo esamina, in prima battuta la struttura del Semestre, analizzandone le diverse fasi. Successivamente, l'analisi si concentra sull'interazione tra i vari processi di coordinamento e sorveglianza che compongono il Semestre, focalizzandosi, in particolare, sulle ricadute istituzionali di un meccanismo di questo tipo e sul rafforzamento della capacità di intervento delle istituzioni europee per ciò che riguarda l'adozione delle scelte di politica socio-economica da parte degli Stati membri. La seconda parte del contributo guarda a come tali poteri siano stati concretamente utilizzati nell'ambito dei diversi cicli del Semestre fin qui susseguitisi. In particolare, l'analisi guarda alla tendenza, evidente soprattutto durante i primi cicli, di privilegiare il perseguimento di un nucleo ristretto di obiettivi economici, a discapito di altri obiettivi contrastanti. Tendenza che, per quanto non del tutto esaurita, pare essersi attenuata con l'andare del tempo. L'ultima parte del contributo analizza, infatti, alcuni piccoli cambiamenti

intervenuti nell'ambito del Semestre i quali parrebbero rappresentare un primo tentativo di riequilibrare il rapporto tra obiettivi economici e obiettivi sociali in questo contesto.

2. Struttura e cronologia del Semestre europeo

Il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche ha rappresentato uno degli elementi qualificanti della riforma della *governance* economica europea¹, stante la necessità di completare il percorso di integrazione attraverso la creazione di un'unione anche economica e non solo monetaria. Il principale risultato raggiunto a tale riguardo è l'istituzione del Semestre europeo², un ciclo annuale di coordinamento che, dopo essere stato lanciato come codice di condotta per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita, è stato definitivamente codificato dal cd. *Six-Pack*³ e, in particolare, dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 relativo alla parte preventiva del Patto. Il Semestre consolida all'interno di un'unica cornice normativa diversi processi di coordinamento e sorveglianza socio-economica, nel tentativo di rafforzare la coerenza tra strumenti aventi una natura giuridica diversa. Proprio per questo motivo, il Semestre è stato definito "the coordination of coordination"⁴.

¹ In generale sul punto si vedano, tra gli altri, R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in A. CALIGIURI, E. BARTOLONI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013, pp. 4-45; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *DUE*, 2012, pp. 323-366.

² Comunicazione della Commissione, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, 12 maggio, 2010, COM(2010) 250 def.

³ Si tratta di un pacchetto di sei provvedimenti normativi entrati in vigore il 13 dicembre 2011 con l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza a livello sovranazionale. Da un lato, questi interventi hanno riformato il Patto di Stabilità e Crescita, attraverso l'adozione dei seguenti atti: Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in GU L 306, del 23 novembre 2011; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in GU L 306 del 23 novembre 2011; Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*, in GU L 306 del 23 novembre 2011; Direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011, *relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*, in GU L 304 del 23 novembre 2011. Inoltre, il *Six-Pack* ha introdotto *ex novo* la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici, disciplinata dai seguenti atti: Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, in GU L 306 del 23 novembre 2011; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*, in GU L 306 del 23 novembre 2011.

⁴ K. ARMSTRONG, *The Lisbon Agenda and Europe 2020: From the Governance of Coordination to the Coordination of Governance*, in P. COPELAND E D. PAPADIMITRIOU (a cura di), *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, Basingstoke, 2012, pp. 208-228.

Il Semestre ha quattro componenti principali⁵: le Linee guida integrate della strategia Europa 2020, il Patto di Stabilità e Crescita, la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici e il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio introdotti, per i Paesi dell'area euro, dal *Two-Pack*⁶.

Il ciclo di coordinamento comincia a novembre con l'adozione da parte della Commissione dell'Analisi annuale della crescita, dove sono identificati gli obiettivi e le priorità dell'azione dell'Unione europea e degli Stati membri. Tali indicazioni, una volta approvate dal Consiglio europeo⁷, devono essere seguite dagli Stati nella redazione dei Programmi nazionali di riforma, i quali, previsti dalla Strategia Europa 2020, dovrebbero contribuire a definire in maniera più precisa le strategie nazionali per ciò che riguarda crescita economica, occupazione e inclusione sociale per i successivi dodici mesi. Tali strategie, contenute nei cd. Piani Nazionali di Riforma, devono essere elaborate in conformità a quanto previsto dalle Linee Guida Integrate di Europa 2020 e, per gli Stati che vi abbiano aderito, dal Patto Euro Plus⁸. Inoltre, il PSC impone agli Stati membri di presentare un Programma di stabilità, il quale assume la denominazione di Programma di convergenza per gli Stati non euro. Il documento deve contenere tutte le informazioni utili alla Commissione per svolgere la sua attività di sorveglianza prevista ai sensi dell'articolo 121 TFUE e costituisce, così come sottolineato agli articoli 3 e 7 del Regolamento (UE) n. 1466/97, «una base essenziale per la sostenibilità delle finanze pubbliche e conseguentemente per la stabilità dei prezzi, per una crescita forte e sostenibile e per la creazione di posti di lavoro». A tal fine, il Programma di stabilità deve contenere una serie di informazioni dettagliate su vari aspetti, quale, tra gli altri, l'Obiettivo di bilancio a medio termine e il percorso di avvicinamento allo stesso, le passività implicite o contingenti, la coerenza del Programma con il Piano di riforma nazionale e le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia e sulle future misure di politica economica.

Entrambi i documenti devono essere presentati entro il 30 aprile di ogni anno.

⁵ Per una visione d'insieme del Semestre si vedano M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *An Assessment of the European Semester, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs*, 2012 IP/A/ECON/ST/2010-24.

⁶ Si tratta di un pacchetto normativo composto da due provvedimenti: Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*, in GU L 140, del 27 maggio 2013; Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*, in GU L 140, del 27 maggio 2013.

⁷ In generale sul ruolo del Consiglio europeo in questo contesto si veda M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *RDI*, 2013, pp. 385-423.

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, EUCO 10/1/11 del 20 aprile 2011.

Entro il mese di maggio, la Commissione è chiamata ad esaminare e valutare i piani e i programmi presentati, rivolgendo nei confronti di ciascuno Stato una serie di raccomandazioni sulle misure da adottarsi. Queste raccomandazioni sono prima approvate dal Consiglio europeo e, entro il mese di luglio, definitivamente adottate dal Consiglio ECOFIN.

L'adozione del *Two-Pack* e, in particolare, del Regolamento (UE) n. 473/2013 ha aggiunto un ulteriore passaggio al Semestre, portando questo ultimo, almeno per ciò che riguarda gli Stati euro, ad avere una durata annuale. Questi ultimi sono, infatti, tenuti, entro il 15 ottobre di ogni anno, a sottoporre alla Commissione la bozza della loro legge di bilancio, la quale deve contenere una serie di informazioni dettagliate riguardanti, tra l'altro, le spese delle amministrazioni pubbliche per funzione, anche per quanto concerne l'istruzione, la sanità e l'impiego, nonché la descrizione e la quantificazione delle misure sul fronte delle uscite e delle entrate da inserire nel programma di bilancio. L'aggiunta di tale ulteriore passaggio mira a rafforzare il controllo della Commissione sulle scelte di politica economica effettuate a livello nazionale e sulla loro coerenza rispetto alle raccomandazioni ricevute dallo Stato nell'ambito del Semestre. La Commissione, infatti, qualora ravvisi un'inosservanza grave degli obblighi derivanti dal Patto di Stabilità e Crescita, potrà chiedere allo Stato di rivedere il documento programmatico di bilancio. Il parere emesso dalla Commissione sul documento è reso pubblico e sottoposto all'esame dell'Eurogruppo.

3. L'interazione tra *soft law* e *hard law* all'interno del Semestre europeo

Da un punto di vista istituzionale, l'elemento che caratterizza il Semestre è l'aver ricondotto all'interno di un'unica cornice meccanismi di coordinamento e sorveglianza che riguardano ambiti diversi e che presentano una diversa natura giuridica. Così, accanto a meccanismi aventi carattere vincolante e destinati al controllo delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri, quale il Patto di Stabilità e Crescita e la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici, sono confluiti all'interno del Semestre anche strumenti *soft* tipicamente utilizzati per il coordinamento delle politiche sociali. Va rilevato come la possibilità che meccanismi di natura diversa, e destinati ad operare in ambiti differenti, interagiscano e si influenzino reciprocamente non costituisce, di per sé, una novità nell'ordinamento dell'Unione europea⁹. Nel caso del Semestre europeo, però, questo tipo di interazione appare decisamente più intensa rispetto al passato¹⁰, posto che i diversi meccanismi si trovano ad operare all'interno di un unico

⁹ S. SMISMANS, *From Harmonization to Co-ordination? EU Law in the Lisbon Governance Architecture*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, pp. 504-524

¹⁰ S. BEKKER, *European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the Third European Semester*, OSE Research Paper, 19, 2015, pp. 2-3.

procedimento il cui esito è l'adozione di un'unica raccomandazione in cui confluiscono le indicazioni relative a tutti i settori oggetto di coordinamento e sorveglianza.

Fin dall'inizio vi era chi aveva sottolineato come la creazione di un siffatto meccanismo di *governance* avrebbe determinato forti squilibri istituzionali¹¹, rafforzando sensibilmente la capacità delle istituzioni europee di intervenire in ambiti, quali la politica sociale, la sanità o la disciplina del mercato del lavoro, che i Trattati riservano alla competenza esclusiva degli Stati membri. A tale proposito si prevedeva, infatti, che alcuni di tali aspetti avrebbero potuto essere fatti rientrare nell'ambito applicativo dei meccanismi vincolanti tradizionalmente destinati al coordinamento delle politiche economiche¹². L'analisi delle raccomandazioni rivolte agli Stati membri nel corso dei diversi cicli del Semestre sembrerebbe confermare tale previsione, essendo numerosi i casi nei quali questioni attinenti all'organizzazione o al funzionamento dei sistemi nazionali di welfare, tradizionalmente oggetto di processi di coordinamento *soft*, siano state affrontate in raccomandazioni aventi quale base giuridica le norme che disciplinano il Patto di Stabilità e Crescita o la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici Eccessivi. È questo il caso, ad esempio, della riforma del sistema pensionistico e della sanità o della lotta contro la disoccupazione giovanile¹³.

Questo tipo di evoluzione si coniuga con il conferimento alle istituzioni europee di poteri di intervento molto incisivi sulle scelte effettuate a livello nazionale. L'articolo 2-a del Regolamento (UE) n. 1466/97 prevede, infatti, che il Consiglio fornisca delle indicazioni agli Stati sui programmi da questi presentati, utilizzando gli strumenti disciplinati agli articoli 121 e 148 TFUE, nonché dai regolamenti relativi al Patto di stabilità e crescita e dalla Procedura sugli equilibri macroeconomici. Indicazioni che, sempre secondo la disposizione in esame, gli Stati membri sono tenuti a tenere in considerazione «[n]ello sviluppare le proprie politiche, economiche, occupazionali e di bilancio, e prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi». L'analisi delle raccomandazioni indirizzate agli Stati dimostra la tendenza da parte delle istituzioni europee ad utilizzare tali poteri non solo per assicurare il rispetto dei parametri quantitativi posti a garanzia della sostenibilità delle finanze pubbliche, ma per l'individuazione delle specifiche misure che gli Stati sono chiamati ad adottare. Proprio in riferimento alla pervasività e all'incisività dei poteri di cui dispongono le istituzioni europee vi è chi ha ritenuto di poter descrivere questi tipi

¹¹ F. AMTENBRINK, *Legal Developments*, in *JCMS*, 2012, pp. 132-146.

¹² S. BEKKER, S. KLOSSE, *EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe*, in *Tilburg Law Review*, 2012, 359-365; P. POCHET, *EU 2020 Social Impact of the New Form of European Governance*, ETUI Policy Brief, 5, 2010.

¹³ S. BEKKER, *op. cit.*, pp. 22-23.

di meccanismi come una forma di *co-government* che «[go] to the structure and rationale of a State fiscal and welfare systems»¹⁴.

Si noti come il rafforzamento delle capacità di intervento da parte delle istituzioni europee nel processo decisionale interno ha riguardato anche la fase ‘patologica’ del rapporto tra l’Unione e gli Stati membri. Ad esempio, per ciò che riguarda il Patto di Stabilità e Crescita, il *Two-Pack* ha ulteriormente rafforzato la capacità di intervento delle istituzioni europee, almeno per ciò che riguarda gli Stati dell’area euro. L’articolo 9 del Regolamento (UE) n. 473/2013, ribadendo un obbligo già previsto dall’articolo 5 del cd. *Fiscal Compact*, impone agli Stati oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo di sottoporre a Commissione e Consiglio un programma di partenariato economico, dove sono contenute le misure e le riforme strutturali che si intendono adottare per correggere il disavanzo, «tenendo pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all’attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali dello Stato membro interessato». Sempre in questo contesto, lo Stato è tenuto ad individuare alcune priorità finalizzate a migliorare la sua competitività e ad assicurare una crescita economica sostenibile, le quali devono essere «coerenti con la strategia dell’Unione per la crescita e l’occupazione».

4. Il Semestre in azione: la prevalenza degli obiettivi di natura economica

L’analisi dei primi cicli del Semestre sembra dimostrare in maniera incontrovertibile la fondatezza dei timori espressi da parte della dottrina, secondo la quale il consolidamento all’interno di un unico quadro normativo di meccanismi vincolanti di sorveglianza delle politiche economiche e strumenti *soft* di coordinamento delle politiche sociali avrebbe potuto portare ad una prevalenza degli obiettivi perseguiti dai primi sui secondi. Questi cicli, infatti, si sono caratterizzati per una marcata attenzione verso un nucleo ristretto di obiettivi economici, il cui perseguimento, considerato essenziale per il salvataggio dell’Unione economica e monetaria, era ritenuto prioritario rispetto alla salvaguardia di tutti gli obiettivi potenzialmente contrastanti, quali quelli sociali¹⁵.

In particolare, la disciplina di bilancio è stata per molto tempo considerata come la priorità assoluta dell’attività di coordinamento e sorveglianza svolta dalle istituzioni europee nel quadro del Semestre. L’Analisi annuale della crescita 2011,

¹⁴ D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *ELJ*, 2012, pp. 679-681.

¹⁵ Sul punto sia consentito un richiamo a F. COSTAMAGNA, *The Impact of Stronger Economic Policy Coordination on the European Social Dimension: Issues of Legitimacy*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (a cura di), *The Constitutionalization of European Budget Constraints*, Oxford, 2014, pp. 370-377.

ad esempio, individuava quale sua «prima priorità» quello di «porre solide basi per le politiche di bilancio mediante un risanamento di bilancio rigoroso»¹⁶. Analogamente, l'Analisi annuale della crescita 2012 sottolineava come «un risanamento di bilancio attuato con decisione [fosse] fondamentale per ripristinare la sostenibilità finanziaria come base per la crescita e garantire il futuro del modello sociale europeo»¹⁷, risultando, quindi, prioritario rispetto agli altri obiettivi enunciati.

Il carattere prioritario di tale obiettivo emergeva con chiarezza anche nelle raccomandazioni dirette agli Stati membri e, in particolare, in quelle riguardanti il funzionamento e il finanziamento dei sistemi nazionali di welfare. Molte di queste raccomandazioni sembravano, infatti, considerare l'intervento in tali ambiti solo come una voce di spesa e avevano, quindi, quale unico obiettivo la riduzione del loro impatto sulle finanze pubbliche. D'altro canto, il contenimento della spesa sociale ha rappresentato, soprattutto in questa prima fase, una delle soluzioni più frequentemente invocate per ridurre l'esposizione debitoria degli Stati membri. In particolare, in molti casi questi ultimi sono stati invitati a riformare il loro sistema previdenziale – allineando l'età dell'uscita dal lavoro ad un'accresciuta speranza di vita –, così come il sistema sanitario, al fine di migliorarne la sostenibilità finanziaria. Per quanto riguarda le pensioni, raccomandazioni di questo tenore erano state rivolte nei confronti di Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Nel caso della Slovenia, ad esempio, le raccomandazioni del 2012 prevedevano una dettagliata serie di misure che il paese era chiamato ad adottare per ridurre il peso della spesa pensionistica. Analogamente, nel 2012 il Belgio è stato invitato a «curbing age-related expenditures, including health expenditures».

L'attenzione verso il contenimento della spesa sociale nel quadro degli sforzi volti al risanamento delle finanze pubbliche potrebbe giustificarsi in ragione dell'importanza di questa voce nei bilanci degli Stati membri. Tuttavia, l'approccio che ha caratterizzato i primi cicli del Semestre è stato giustamente criticato in ragione della mancata considerazione di altri obiettivi, quali, ad esempio, quelli di natura sociale, contrariamente a quanto previsto dal Trattato¹⁸. Questo tipo di approccio presentava forti elementi di affinità, sebbene in forma più attenuata, con l'impostazione che ha caratterizzato gli interventi di assistenza finanziaria messi in campo a favore degli Stati membri, quali Grecia, Irlanda e Portogallo, che più di altri avevano subito l'impatto negativo della crisi. In tutti questi casi, infatti, la

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta dell'UE alla crisi*, 12 gennaio 2011, COM(2011) 11 def, pp. 4-5.

¹⁷ Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita per il 2012*, 23 novembre 2011, COM(2011) 815 def, p. 4.

¹⁸ Si veda, ad esempio l'art. 9 TFUE.

drastica riduzione della spesa sociale ha rappresentato uno dei principali elementi dei programmi di aggiustamento che tali Paesi hanno dovuto adottare per poter beneficiare degli aiuti¹⁹. L'accoglimento di tale approccio nell'ambito di un sistema, quale il Semestre, destinato ad operare su base permanente rischia di contribuire in maniera decisiva a trasformare la costituzione economica europea in «a general mandatory commitment to budgetary discipline»²⁰.

Le critiche sollevate da più parti e, soprattutto, l'incapacità di un approccio fondato esclusivamente su politiche di austerità a fornire risposte anche lontanamente adeguate alle sfide poste dalla crisi hanno spinto le istituzioni europee a rivedere, almeno in parte, il loro approccio. Progressivamente si è, così, assistito ad una rapida ascesa della promozione della crescita economica e di una maggiore occupazione nella scala di priorità del Semestre, tanto da poter ritenere che questi obiettivi abbiano ormai assunto lo stesso livello di importanza della disciplina di bilancio. Il mutamento di atteggiamento trova espressione nei frequenti riferimenti alla necessità di una «growth-friendly fiscal consolidation», espressione con la quale si vorrebbe veicolare l'idea di un approccio che, senza rinnegare la propria fede nelle politiche di austerità, è costretto ad ammettere, come fatto nell'Analisi annuale della crescita 2012, che «il risanamento del bilancio e del settore finanziario è necessario, ma non sufficiente per far ripartire la crescita»²¹.

Benché per certi versi tardiva, si tratta di un'evoluzione certamente positiva, la quale rischia, però, di avere conseguenze negative sulla salvaguardia degli obiettivi sociali, i quali risultano, anche in questa circostanza, subordinati alla promozione di obiettivi economici, quali la crescita, il miglioramento della competitività e la creazione di nuovi posti di lavoro. Molte delle raccomandazioni riguardanti i sistemi nazionali di welfare tendono, così, a considerare la politica sociale perlopiù come un fattore produttivo, concentrandosi su questioni quali efficienza, contenimento dei costi o partecipazione dei privati. Questo porta a lasciare in secondo piano ogni considerazione legata alla salvaguardia di alcuni aspetti che costituiscono elementi fondativi dei sistemi europei di sicurezza sociale, quali i principi di solidarietà, equità, inclusione e coesione.

¹⁹ Sul punto sia consentito il richiamo a F. COSTAMAGNA, *Saving Europe Under Strict Conditionality: A Threat for EU Social Dimension?*, Working Paper-LPF 7/2012. Si vedano inoltre A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'euro: profili giuridici*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali*, Napoli, 2013, pp. 167-194.

²⁰ C. JOERGES, *A Renaissance of the European Economic Constitution?*, in U. NEERGARD E R. NIELSEN (a cura di), *Integrating Welfare Functions into EU Law*, Copenhagen, 2009, p. 50. Sul punto si vedano anche le considerazioni di S. GIUBBONI, *Diritto e politica del "modello sociale europeo"*, in *Politiche Sociali*, 2014, pp. 146-147.

²¹ *Analisi annuale 2012*, cit., p. 7. In senso analogo si veda Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita 2014*, 13 novembre 2011, COM(2013) 800, pp. 7-8.

Il modello a cui pare ispirarsi l'approccio adottato in questo contesto si caratterizza per l'attenzione verso i principi di responsabilità individuale e ridotta dipendenza dal welfare, facendo in modo che gli individui si rivolgano prima di tutto al mercato per il soddisfacimento dei loro bisogni e solo nel caso in cui ciò si riveli impossibile, potendo contare su sistemi di sicurezza sociale aventi, però, solo una funzione 'residuale'. In questo contesto, il principale strumento di inclusione sociale è rappresentato dalla creazione di nuove opportunità lavorative, obiettivo da perseguirsi soprattutto attraverso l'introduzione di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro e la riduzione dei salari²².

Molte delle indicazioni offerte dalle istituzioni europee nel contesto del Semestre europeo risultano pienamente in linea con tale modello. L'Analisi annuale sulla crescita 2011, ad esempio, ha messo in luce la necessità di riformare la normativa sulla tutela dell'occupazione «per ridurre l'eccessiva protezione dei lavoratori titolari di contratti permanenti»²³. Analogamente, l'Analisi annuale sulla crescita 2013 ha salutato con favore l'adozione, da parte dei Paesi membri più in difficoltà, di ambiziose riforme tese a «facilitare un'organizzazione flessibile del lavoro nelle imprese, ridurre le indennità di fine rapporto e semplificare le procedure di licenziamento individuale e collettivo»²⁴. Più di recente, nell'Analisi per il 2015, è stata ribadita l'importanza che le norme a tutela del lavoro siano, prima di tutto, funzionali ad incentivare le assunzioni, garantendo non meglio specificati «livelli di protezione al passo con i tempi»²⁵. Più in generale, tale ultimo documento, il primo adottato dalla nuova Commissione Juncker, pone grande enfasi su interventi di riforma di questo tipo, i quali dovrebbero mirare, prima di tutto, «a accrescere la produttività, a riconquistare competitività e a migliorare il contesto imprenditoriale, in modo da promuovere gli investimenti». In via subordinata essi potranno anche «contribuire a migliorare la situazione sociale nel suo insieme, a ridurre la povertà»²⁶.

Dal punto di vista del contenuto, le soluzioni proposte dalle istituzioni europee nel contesto del Semestre non sono affatto nuove, collocandosi nell'alveo del progetto

²² J. VIGNON, B. CANTILLON, *Is There a Time for 'Social Europe'? Looking Beyond the Lisbon Strategy Paradigm*, OSE Opinion Paper No. 9, 2012, p. 5.

²³ *Analisi annuale 2011*, cit., p.7.

²⁴ Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita per il 2013*, 28 novembre 2012, COM(2012) 750 def, p. 10.

²⁵ Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita 2015*, 28 novembre 2014 COM(2014) 202 def., p. 12. Sul punto si vedano le critiche puntuali espresse in Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo, *Relazione sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: aspetti occupazionali e sociali nell'analisi annuale della crescita 2015 (2014/2222(INI))*, 5 marzo 2015, A8-0043/2015, punto 34.

²⁶ Comunicazione della Commissione, *Analisi annuale della crescita 2015*, cit., p. 11.

di ‘modernizzazione’ dei sistemi nazionali di welfare che la Commissione ha portato avanti fin dall’inizio degli anni 2000 attraverso strumenti quale il metodo aperto di coordinamento. L’idea secondo cui la politica sociale debba, prima di tutto, considerarsi fattore strumentale per la promozione della crescita economica e dell’occupazione costituiva uno dei pilastri della Strategia di Lisbona²⁷ e, sebbene in termini meno netti, essa è presente anche nella Strategia Europa 2020²⁸. Parte della dottrina aveva descritto tale evoluzione come «the colonization of the welfare by economic policy-making process»²⁹. Tale processo di ‘colonizzazione’ è destinato ad intensificarsi nel momento in cui tali indicazioni non siano più veicolate solo tramite l’utilizzo di meccanismi di *soft governance* pensati per il coordinamento delle politiche sociali, ma anche per il tramite degli strumenti di sorveglianza delle politiche economiche, i quali risultano vincolanti dal punto di vista giuridico. Tale stato delle cose conferma come il Semestre europeo rafforzi la capacità di intervento delle istituzioni europee in tale ambito, consentendo loro di incidere sulla struttura e sull’organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri e, addirittura, di farsi portatrici di un loro modello di *welfare* che gli Stati sono chiamati a recepire.

5. Verso una maggiore attenzione nei confronti degli obiettivi sociali?

Le critiche mosse nei confronti della tendenza, emersa nell’ambito del Semestre, a considerare prioritario il perseguimento degli obiettivi economici rispetto a quelli di carattere sociale hanno determinato una prima, ancorché parziale, modifica di atteggiamento da parte delle istituzioni europee. Tale evoluzione emerge, prima di tutto, dall’analisi dei cicli più recenti del Semestre, caratterizzati da una maggiore attenzione verso le ricadute sociali della crisi e delle misure adottate per farvi fronte³⁰. Così, ad esempio, nel 2013 Spagna e Lituania sono state invitate ad adottare misure specificamente indirizzate a ridurre povertà ed esclusione sociale, mentre la Gran Bretagna è stata chiamata ad attivarsi contro la povertà minorile.

L’invito ad una maggiore attenzione verso la salvaguardia degli obiettivi sociali nell’ambito del sistema di coordinamento delle politiche economiche ha portato la Commissione ad adottare, nell’ottobre 2013, una Comunicazione finalizzata, così come chiarito fin dal titolo, a «[p]otenziare la dimensione sociale dell’Unione

²⁷ Comunicazione della Commissione, *Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, 2 febbraio 2005, COM(2005) 24 def., pp. 14-16.

²⁸ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020.

²⁹ D. CHALMERS, M. LODGE, *The Open Method of Coordination and the European Welfare State*, CARR Discussion Paper no. 11, 2003, p. 10.

³⁰ B. VANHERKE, J. ZEITLIN, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, SIEPS Report n. 7, 2014.

economica e monetaria»³¹.

Prima di procedere all'esame delle proposte avanzate dalla Commissione per raggiungere tale obiettivo, si deve preliminarmente osservare come la Comunicazione intenda il concetto di 'dimensione sociale' in senso debole, definendola come «la capacità dei meccanismi di governance economica e degli strumenti politici di individuare, prendere in considerazione e risolvere le sfide e gli sviluppi problematici connessi alle politiche sociali e occupazionali dell'UEM»³². Dalla definizione emerge come la salvaguardia della dimensione sociale sia esclusivamente concepita come uno dei fattori in grado di contribuire al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. In questo modo, essa viene privata della sua capacità di costituire un limite al perseguimento degli obiettivi di carattere economico funzionali alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, potendosi ammettere una sua tutela solo nella misura in cui essa contribuisca al raggiungimento di tali obiettivi.

Venendo, poi, alla sostanza delle proposte, la Comunicazione suggerisce l'adozione di una serie di iniziative tese a rafforzare la sorveglianza dei problemi sociali, accrescere la solidarietà e potenziare il dialogo sociale. In concreto, per ciò che riguarda nello specifico il Semestre europeo, la Commissione propone, prima di tutto, la creazione di un quadro di valutazione di indicatori chiave «riguardanti specificamente le tendenze a livello sociale e occupazionale che possono gravemente compromettere l'occupazione, la coesione sociale, il capitale umano e avere effetti negativi sulla crescita e sull'occupazione di uno Stato membro»³³. In particolare, gli indicatori proposti riguardano: il livello di disoccupazione, il tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo educativo, il reddito disponibile lordo reale delle famiglie, il tasso di persone in età lavorativa e rischio di povertà e le disuguaglianze. L'aggiunta di tali indicatori dovrebbe contribuire ad individuare in tempi più rapidi problemi sociali ed occupazionali nell'Unione europea e, in questo modo, consentire di approntare risposte efficaci in maniera più tempestiva. In realtà, è stato osservato come la creazione del quadro di valutazione non costituisca una grande novità dal punto di vista analitico, potendo, al più, contribuire ad accrescere la visibilità di tali questioni nell'ambito dei documenti programmatici predisposti dalla Commissione³⁴.

³¹ Comunicazione della Commissione, *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria*, 2 ottobre 2013, COM(2013) 690 def.

³² Ivi, p. 4.

³³ Ivi, p. 8.

³⁴ K. ARMSTRONG, *The Social Dimension of the EMU – Socialising Economic Governance*, disponibile su <http://eutopialaw.com/2013/10/04/the-social-dimension-of-emu-socialising-economic-governance> (visitato il 20 marzo 2015).

Potenzialmente più interessante risulta essere la seconda proposta riguardante il funzionamento del Semestre europeo, la quale mira all'integrazione della dimensione sociale nella sorveglianza degli squilibri macroeconomici. A tal fine, la Comunicazione suggeriva l'inserimento di una serie di indicatori sociali ed occupazionali in aggiunta a quelli già utilizzati per l'*Alert Mechanism Report*, i quali si concentravano esclusivamente sul tema della disoccupazione. L'obiettivo è contribuire ad una migliore comprensione dei rischi connessi agli squilibri macroeconomici in termini di disoccupazione, povertà e altre conseguenze sociali, nonché «degli sviluppi sociali durante i processi di aggiustamento»³⁵. La Commissione si è dimostrata molto rapida nel passare dalla proposta all'azione, tanto da utilizzare questi indicatori sociali già nell'*Alert Mechanism Report* 2014, nel quale il deterioramento della situazione sociale per la prima volta è stato considerato uno degli elementi rilevanti per determinare se uno Stato membro presenti squilibri macroeconomici. Nello stesso modo, in alcuni dei rapporti relativi a singoli Stati – quali Bulgaria, Irlanda, Spagna, Croazia, Italia e Ungheria – l'aumento della povertà e l'esclusione sociale sono stati menzionati tra i fattori che possono giustificare la scelta di procedere ad un esame approfondito della situazione. Analoga attenzione nei confronti di tali questioni è riscontrabile anche nel Semestre europeo 2015 come dimostra, ad esempio, il Rapporto Paese per l'Italia, nel quale i servizi della Commissione hanno segnalato con preoccupazione la crescita dei livelli di povertà ed esclusione sociale, soprattutto a fronte dello scarso coordinamento e, almeno fin qui, della scarsa efficacia delle misure adottate per farvi fronte³⁶.

6. Osservazioni conclusive

La creazione del Semestre europeo mira al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, contribuendo a colmare quello che era stato da tempo identificato come “a major institutional gap at the heart of European integration” attraverso la creazione, almeno in potenza, di uno spazio istituzionale per l'adozione di decisioni condivise «about political priorities and choices among competing social values»³⁷. Si spiega in questo modo la scelta di consolidare all'interno di un unico quadro normativo diversi meccanismi di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche e sociali, arrivando a creare un meccanismo che non mira solo ad assicurare il rispetto dei parametri quantitativi posti a garanzia della sostenibilità delle finanze pubbliche, ma consente alle

³⁵ *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 6.

³⁶ Commission Staff Working Document, *Country Report Italy 2015 Including an In-Depth review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, 26 February 2015, SWD(2015) 31 def., pp. 63-66.

³⁷ F. SNYDER, *EMU Revisited. Are We Making a Constitution? What Constitution are We Making?*, EUI Working Paper n. 6, 1998, p. 55.

istituzioni europee di individuare le specifiche misure che gli Stati sono chiamati ad adottare. In effetti, la creazione del Semestre ha sensibilmente ampliato e rafforzato la capacità di intervento delle istituzioni europee nell'indirizzare e controllare le scelte adottate dagli Stati per ciò che riguarda l'intero ambito socio-economico, ivi compresi settori, quali la politica sociale, la sanità o la disciplina del mercato del lavoro, che i Trattati riservano alla competenza esclusiva degli Stati membri. Alcuni autori temevano che la creazione del Semestre avrebbe, così, contribuito a rafforzare la prevalenza degli obiettivi di carattere economico rispetto a quelli di carattere sociale all'interno del processo di integrazione europea.

I primi cicli del Semestre hanno confermato tali timori. Dall'analisi dei documenti programmatici adottati dalla Commissione e delle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri rivela come gli obiettivi economici, vale a dire la disciplina di bilancio e, successivamente, la crescita economica, erano considerate obiettivi assolutamente prioritari, da perseguire anche a discapito di altri obiettivi eventualmente contrastanti. In questo contesto, ad esempio, molte delle raccomandazioni riguardanti i sistemi nazionali di welfare tendono, così, a considerare la politica sociale perlopiù come un costo da ridurre in vista della riduzione dell'esposizione debitoria degli Stati o un fattore produttivo funzionale alla promozione di una maggiore crescita economica. Risulta, invece, assente ogni considerazione legata alla salvaguardia degli aspetti che costituiscono i fondamenti dei sistemi europei di sicurezza sociale, quali i principi di solidarietà, equità, inclusione e coesione.

Più di recente si è assistito ad alcuni tentativi di riequilibrio, attraverso l'adozione di un approccio non più esclusivamente focalizzato sul perseguimento di obiettivi di carattere economico e l'adozione di misure tese a rafforzare la dimensione sociale del Semestre. Nonostante l'enfasi posta sul loro carattere innovativo, tali soluzioni sono state giustamente criticate perché troppo timide e sostanzialmente inadeguate. Tali critiche possono senz'altro essere condivise, dovendosi ritenere che la necessità di un riequilibrio tra gli obiettivi economici e quelli sociali all'interno del Semestre europeo richieda azioni più incisive di quelle fin qui adottate. Di contro, non può non rilevarsi come le iniziative intraprese dalla Commissione, per quanto ancora insufficienti, costituiscano un primo passo nella giusta direzione e l'adozione di misure più radicali ponga problemi di compatibilità con la ripartizione delle competenze tra il livello sovranazionale e quello nazionale per ciò che riguarda la politica sociale. Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche postula, infatti, un intervento sempre più incisivo da parte delle istituzioni europee nelle scelte riguardanti il funzionamento dei sistemi di welfare, rendendo, quindi, ancora più urgente il definitivo superamento della condizione di subordinazione nella quale, nonostante le riforme adottate nel corso del tempo, la dimensione sociale continua ad essere relegata nell'ordinamento

dell'Unione europea rispetto alla dimensione economica.